



## Chi ha vinto la partita del governo?

**La prova del governo rende più concreti i programmi dei partiti**

**La Lega cede sull'Europa, il M5s cede sui diritti**

**Il welfare è stato il terreno di incontro tra i due partiti**

**Il governo M5s-Lega è “eccezionale”, ma non è quello più “di destra”**

Dopo 74 giorni dalla data delle elezioni, i due partiti semi-vincitori delle elezioni politiche del 4 marzo – Movimento 5 stelle (M5s) e Lega – hanno sottoscritto un “contratto di governo” per la XVIII legislatura. Molti analisti e commentatori si sono concentrati sulla natura e sul contenuto del “contratto” stipulato dai leader dei due partiti, Di Maio e Salvini, anche per cercare di capire chi abbia ottenuto il maggiore successo in termini di proposte politiche effettivamente incluse nel programma. Tra le stesse forze politiche c'è stato chi ha definito l'eventuale governo composto da M5s e Lega come “il governo più a destra della storia repubblicana”.

Tutte queste definizioni si sono basate più su impressioni personali che non su analisi puntuali dei documenti programmatici elaborati dai partiti. Per cercare di colmare questa lacuna, **l'Istituto Cattaneo ha analizzato sia i singoli programmi preparati da M5s e Lega in vista del voto del 4 marzo, sia il testo del loro “contratto per il governo del cambiamento”<sup>1</sup>**. In questo modo, è possibile stabilire quanto il contratto stipulato tra le due forze politiche si sia discostato dai loro programmi elettorali e quale sia la collocazione politica – o il “colore” – del governo cosiddetto “giallo-verde”.

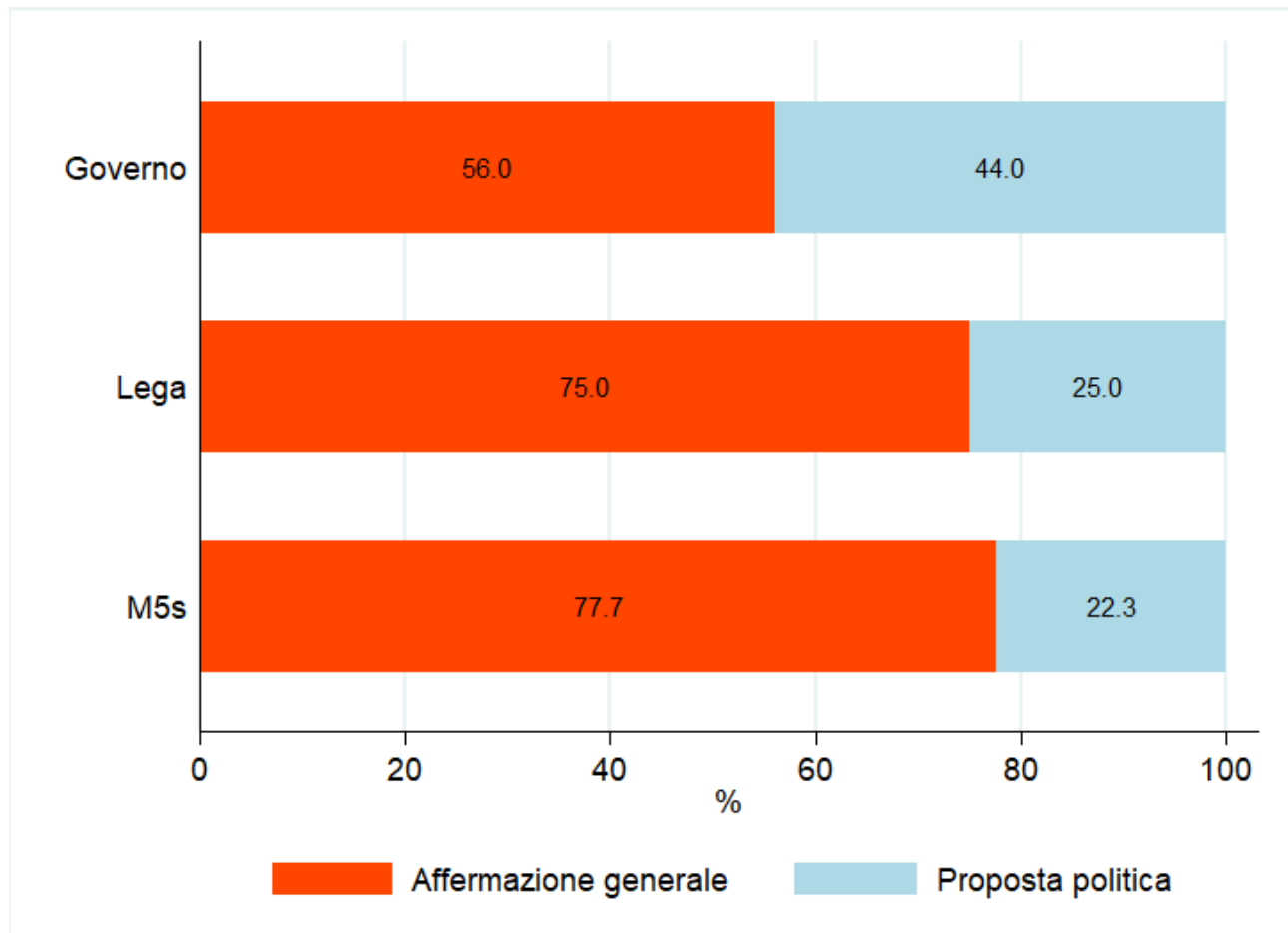
Il primo dato che viene esaminato riguarda la concretezza dei diversi programmi – elettorali o di governo. In particolare, ci siamo chiesti se i testi programmatici contengono (e in che misura) proposte di *policy* sufficientemente circostanziate, e dunque “verificabili”, oppure se al loro interno prevalgono dichiarazioni generali di principio su obiettivi da perseguire durante il mandato. I risultati di questa analisi sono riportati nella fig. 1. Come si può notare, **sia nei programmi elettorali che nel contratto di governo tra M5s e Lega prevalgono le dichiarazioni generali su finalità da perseguire piuttosto che precise proposte**

---

<sup>1</sup> Lo studio si basa su un'analisi del contenuto dei programmi elettorali dei principali partiti italiani, esaminando le proposizioni politiche presenti al suo interno. Nello specifico, seguendo le linee-guida di un programma di ricerca internazionale (*Comparative Manifesto Project*: <https://manifesto-project.wzb.eu/>), abbiamo analizzato e codificato tutte le *quasi-sentences*, ovvero le unità lessicali che esprimono un singolo concetto politico, contenute nei testi programmatici dei partiti. Una precedente analisi dell'Istituto Cattaneo sui programmi dei partiti nelle elezioni del 4 marzo si trova a questo indirizzo: <http://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2018/02/Analisi-Istituto-Cattaneo-Analisi-dei-programmi-elezioni-2018-Valbruzzi.pdf>.

**politiche.** Tuttavia, si osserva chiaramente che nel passaggio dalle promesse elettorali alle soluzioni di governo diminuiscono – di circa 20 punti percentuali – le affermazioni generali e aumentano le proposte politiche più concrete e “verificabili”. **La prospettiva del governo rende, dunque, meno vaghi e astratti gli impegni dei partiti.**

Fig. 1. *Frequenza di «affermazioni generali» e «proposte politiche» nei programmi elettorali di Lega, M5s e nel «contratto» di governo (valori percentuali)*

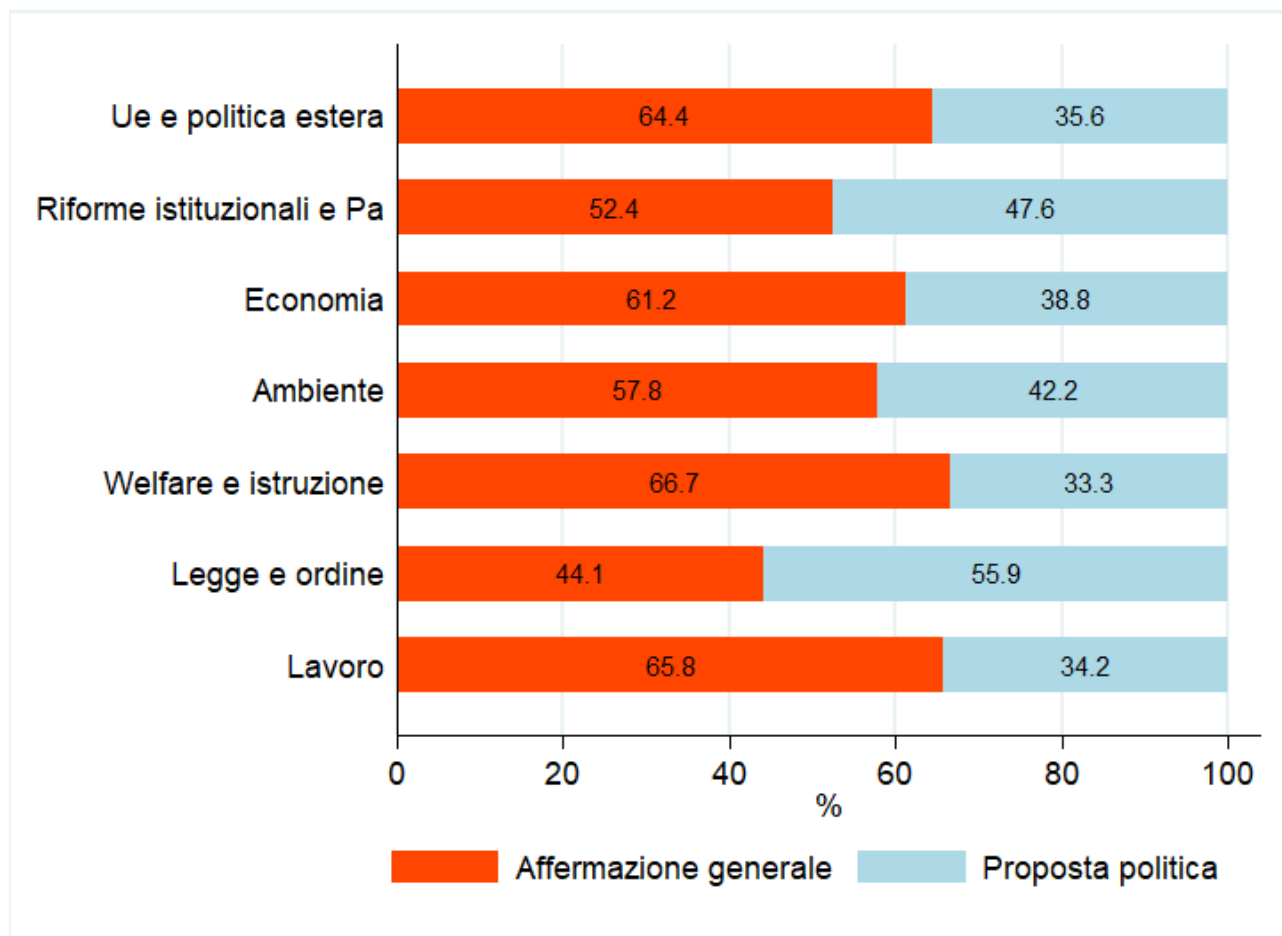


Fonte: *elaborazione Istituto Cattaneo.*

Se ci concentriamo esclusivamente sul testo del “contratto” di governo, possiamo vedere comunque che esistono differenze sul livello di “concretezza” delle proposte politiche in base ai settori nei quali si intende intervenire. Ad esempio, come riporta la fig. 2, **le proposte politiche più concrete contenute nel “contratto” tra M5s e Lega si trovano nel settore definito “legge e ordine”, vale a dire sulle questioni della sicurezza**, del controllo dell’immigrazione e dell’inasprimento delle pene per determinati reati. In questo contesto, le proposte politiche (44,1%) prevalgono sulle affermazioni di principio (55,9%). Qui è maggiormente evidente il contributo programmatico derivante dalle posizioni “securitarie” promosse dalla Lega, che sono confluite direttamente nel contratto per il governo e sulle quali sarà più facile, per gli elettori, valutare l’effettivo mantenimento delle promesse.

Ugualmente precise e circoscritte sono le soluzioni relative alle riforme istituzionali e della Pubblica amministrazione: all'incirca una proposta politica su due è infatti verificabile e sufficientemente dettagliata. Al contrario, **il massimo livello di vaghezza – cioè di enunciazione di principi senza circostanziate proposte politiche – si trova nei settori della politica estera (64,4%), del lavoro (65,8%) e del welfare e dell'istruzione (66,7%).**

Fig. 2. Frequenza di «affermazioni generali» e «proposte politiche» nel «contratto» di governo tra M5s e Lega in base a 7 settori di policy (valori percentuali)



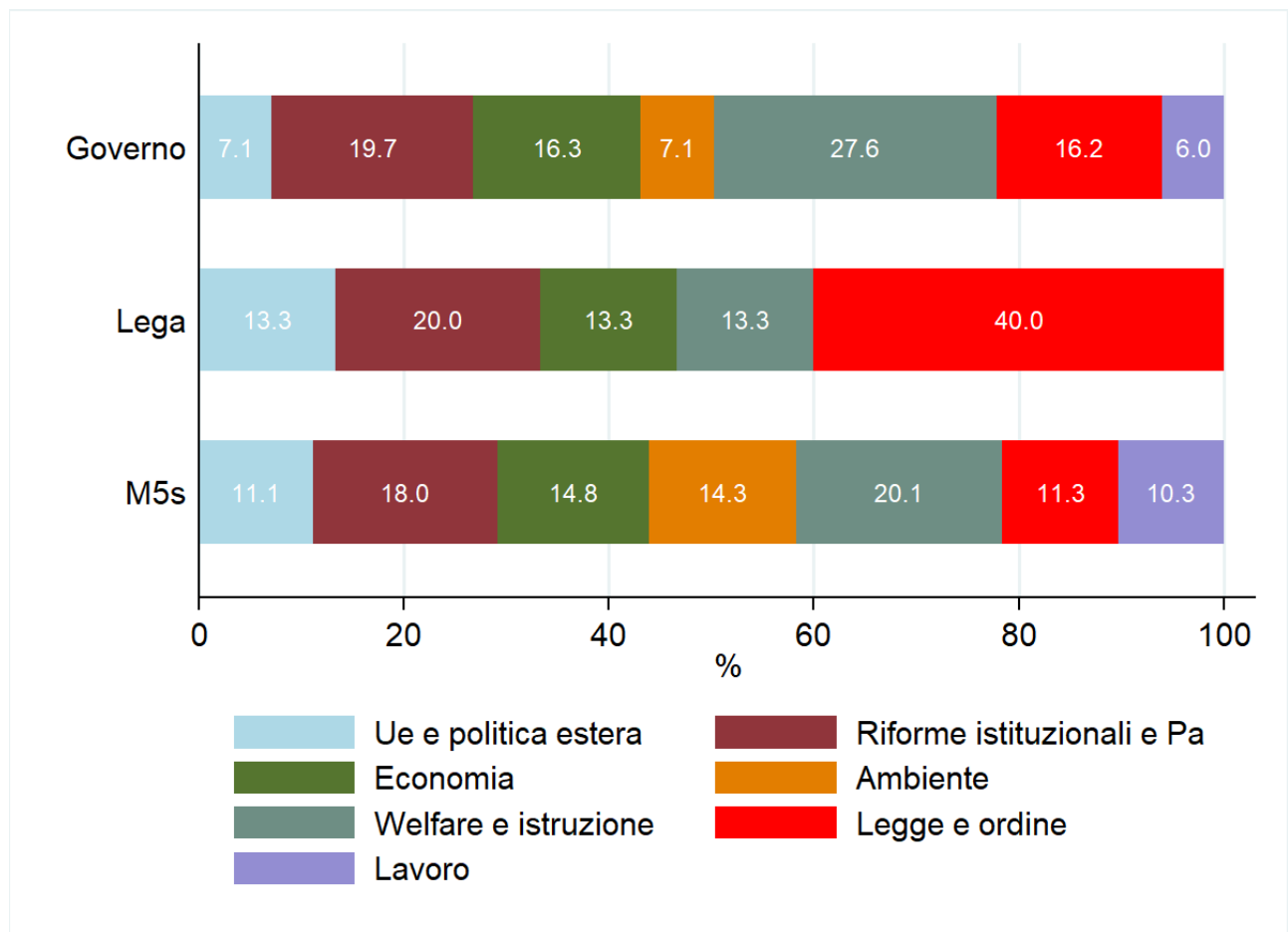
Fonte: Istituto Cattaneo.

Il programma di governo, specialmente in una coalizione tra partiti, rappresenta spesso la sintesi dei programmi elettorali elaborati dai partiti in vista del voto. **Ma quanto hanno pesato le singole componenti nell'elaborazione del “contratto”?** Per rispondere a questo interrogativo, abbiamo confrontato i programmi elettorali del M5s e della Lega con quello sottoscritto congiuntamente da Di Maio e Salvini. Come mostra la fig. 3, **il cambiamento più rilevante è quello riguardante lo spazio dedicato ai temi securitari nel programma della Lega:** il settore di *policy* “legge e ordine” rappresentava il 40% nel programma elettorale, mentre nel “contratto” di governo queste tematiche pesano per il 16,2% del totale. **Il partito di Salvini ha**

dovuto, quindi, diversificare ulteriormente e maggiormente la sua piattaforma programmatica, per includere temi che erano stati soltanto abbozzati durante la campagna elettorale.

Nel “contratto” di governo è evidente inoltre l’espansione del settore del *welfare* e dell’istruzione. Nel programma della Lega le proposte relative alla scuola, all’università, alla cultura e alle pensioni non superavano il 13,3%; e anche per il M5s queste tematiche non superavano il 20% del loro programma. Al contrario, nel “contratto” di governo le politiche riconducibili al *welfare* e all’istruzione rappresentano il settore di intervento più incisivo, all’interno del quale sono confluite sia la riforma della Legge Fornero in ambito pensionistico (sponsorizzata dalla Lega e, con toni diversi, dal M5s) sia l’introduzione del cosiddetto reddito di cittadinanza promosso dal M5s. Da questo punto di vista, il terreno di mediazione programmatica tra le due forze politiche che hanno sottoscritto l’accordo di governo sembra essere stato quello della spesa pubblica, favorendo in particolare una espansione dello Stato sociale per accomodare le proposte di entrambe le componenti della coalizione.

Fig. 3. Composizione dei programmi elettorali di M5s e Lega e del “contratto” di governo in base a sette distinti settori di policy (valori percentuali)



Fonte: Istituto Cattaneo.

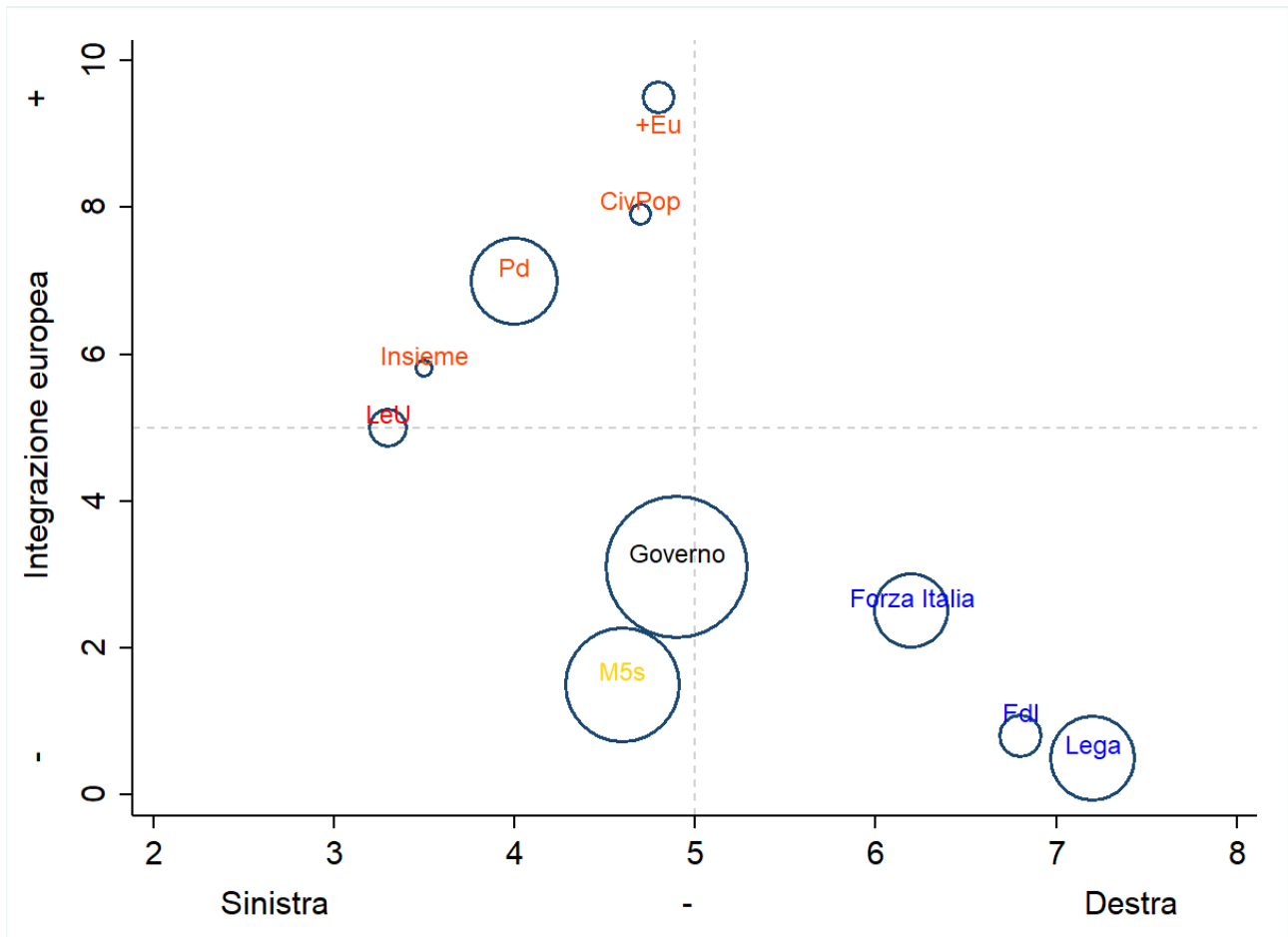
Resta ora da vedere se – come hanno sostenuto alcuni commentatori – l’eventuale governo giallo-verde abbia una chiara connotazione politica, sbilanciata nettamente verso la destra. L’analisi del contenuto dei programmi elettorali ci consente di stimare la posizione dei partiti nelle principali dimensioni che caratterizzano lo spazio politico in un determinato paese. Nello specifico, combinando la frequenza di alcune categorie di *policy* – definite *ex ante* come appartenenti all’ideologia della sinistra o della destra, oppure favorevoli o contrarie a una maggiore integrazione europea – è possibile situare i (programmi dei) partiti all’interno di uno spazio politico.

Nell’effettuare questa misurazione, abbiamo seguito le stesse procedure suggerite dal programma di ricerca internazionale *Comparative Manifesto Project*, nel quale la posizione dei partiti lungo la dimensione «sinistra-destra» viene calcolata utilizzando 26 categorie di *policy* (13 di «sinistra» e 13 di «destra»). In aggiunta a questa dimensione classica della competizione politica, abbiamo stimato la posizione dei partiti e dell’eventuale governo in discussione in questi giorni anche in altre due dimensioni: quella relativa al ruolo dell’integrazione europea e quella che, nel contesto dell’espansione dei diritti civili e sociali, divide le posizioni dei «progressisti» da quelle dei «conservatori».

Come si nota dalla fig. 4, **sull’asse sinistra-destra il programma elaborato congiuntamente tra M5s e Lega si situa quasi al centro dello spazio politico, più vicino alle posizioni del partito di Di Maio che non a quelle, più estreme, della Lega.** Questa collocazione è dovuta principalmente a quanto abbiamo sottolineato in precedenza: da un lato, l’espansione del settore del *welfare* nel “contratto” di governo e, dall’altro, la diluizione delle misure securitarie più drastiche promosse dalla Lega all’interno di un programma governativo più vasto e più ampio. La combinazione di questi due fattori ha finito così per collocare al centro la posizione del governo ricavata dalle proposte politiche contenute al suo interno. Però, **non si è trattato di una soluzione di compromesso che ha moderato le “punte” più estreme dei programmi elettorali dei due partiti.** Piuttosto si è osservato un allargamento dell’azione del governo dove le posizioni securitarie più estreme della Lega hanno un peso inferiore rispetto alle misure “sociali” avanzate congiuntamente da entrambi i partiti.

Anche per quel che riguarda l’approccio nei confronti dell’Unione Europea e del processo di integrazione sovranazionale si assiste ad un modesto, ma significativo, spostamento nelle posizioni dei partiti che stanno cercando in questi giorni di formare il governo. Infatti, **rispetto ai loro programmi elettorali caratterizzati da una forte impostazione euroscettica, il “contratto” di governo diluisce e modera i toni di più acceso euroscetticismo.** È probabile che, su questo aspetto, abbia pesato sia la *moral suasion* esercitata dal Presidente della Repubblica sia il nuovo tentativo di riposizionamento del M5s nei confronti dell’UE, in chiave meno critica rispetto al passato. Ad ogni modo, **questa collocazione – più eurocritica che euroscettica – dell’eventuale governo sembra segnare una vittoria del M5s sulla Lega,** che aveva condotto una campagna elettorale molto più “sovranista” rispetto ai cinquestelle.

Fig. 4. Posizione dei programmi elettorali dei partiti e del “contratto” di governo M5s-Lega nello spazio politico (asse sinistra-destra e europeisti-antieuropeisti)



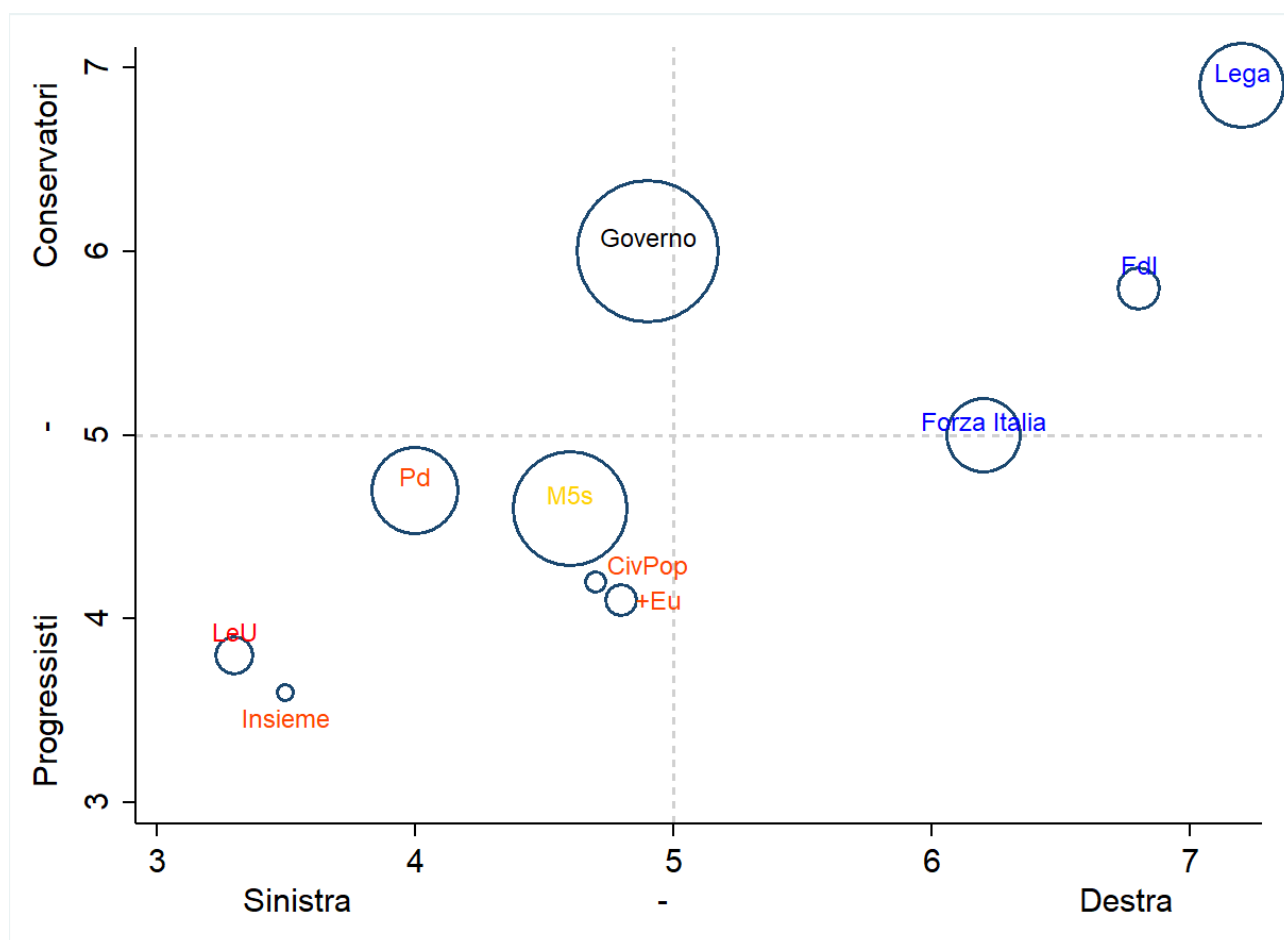
Fonte: Istituto Cattaneo.

Invece, è sui temi dei diritti civili e sociali, e poi su quelli legati alle questioni della sicurezza, che il partito di Salvini può vantare i suoi maggiori successi nella trattativa con il M5s. Infatti, come emerge dalla fig. 5, la collocazione nello spazio politico derivante dalle misure contenute nel “contratto” di governo è più vicina alle posizioni della Lega che non a quelle del partito di Di Maio. Nel testo concordato da M5s e Lega non c’è traccia delle questioni riguardanti l’espansione dei diritti civili (presenti, invece, nel programma elettorale dei cinquestelle), mentre trovano ampio spazio le misure restrittive proposte dalla Lega nei confronti dell’immigrazione, dei cittadini stranieri e de migranti.

In sintesi, nella trattativa tra Lega e M5s per la formazione del governo i due partiti contraenti hanno dovuto fare concessioni al partner-alleato. Come messo in evidenza, **Salvini ha dovuto in parte cedere sulle questioni europee, “annacquando” le posizioni più fortemente euroscettiche, mentre Di Maio ha completamente abbandonato ogni interesse per le questioni legate ai diritti civili.** Entrambi hanno però trovato un terreno di accordo nel settore dove maggiormente si concentra la spesa pubblica, cioè nello Stato sociale e nelle misure di *welfare*. L’esito finale, sintetizzato nel “contratto” stipulato da Lega e M5s, è quello

di un (eventuale) **governo dal programma socio-securitario**, che concentra la propria azione soprattutto sulle tematiche socio-economiche più rilevanti per i rispettivi elettorati (reddito di cittadinanza, riforma pensionistica, flat tax) e sui temi della sicurezza, dell'ordine pubblico e del controllo dei flussi migratori.

Fig. 5. Posizione dei programmi elettorali dei partiti e del "contratto" di governo M5s-Lega nello spazio politico (asse sinistra-destra e progressisti-conservatori)



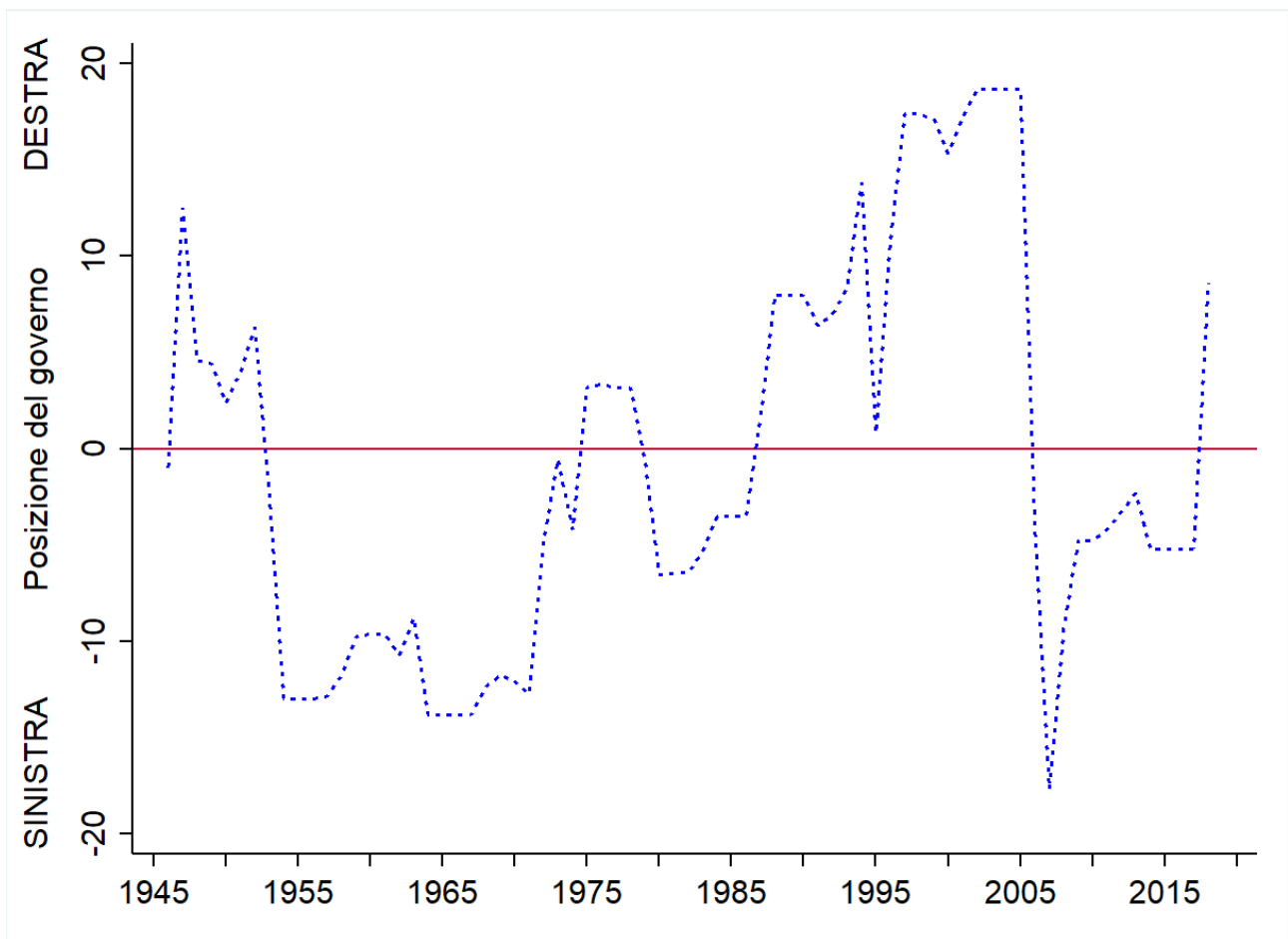
Fonte: Istituto Cattaneo.

Resta da definire, infine, se il governo in formazione tra Movimento 5 stelle e Lega è – come hanno sostenuto alcuni esponenti politici – quello collocato più a destra dell'intera storia repubblicana. In parte, a questo interrogativo abbiamo già risposto con le analisi precedenti, ma per avere una prospettiva temporale più lunga possiamo osservare la fig. 6, che riporta la posizione di tutti i governi che sono esistiti in Italia dal 1946 ad oggi. In questo caso, la posizione del governo è misurata nella dimensione sinistra-destra in una scala che va da -100 (sinistra estrema) a 100 (destra estrema)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> La posizione del governo è data dalla media delle posizioni dei programmi elettorali dei singoli partiti inclusi nella coalizione governativa. La media è ponderata per i seggi controllati dai diversi partiti al governo.

I dati della fig. 6 indicano che tutti i governi italiani hanno oscillato all'interno della banda che va da -20 (centro-sinistra) a 20 (centro-destra). Il governo collocato più a destra – sul piano programmatico – è stato quello formato da Berlusconi nel 2001, mentre quello maggiormente spostato verso l'asse di sinistra è stato formato da Prodi nel biennio 2006-2008. **Per quel che riguarda il governo giallo-verde attualmente in discussione, è evidente che non si tratta del governo “più a destra” nella storia della Repubblica italiana**, ma si colloca in una posizione intermedia nelle oscillazioni tra centro-destra e centro-sinistra dell'ultimo decennio. Questo non significa negare l'eccezionalità, nella storia d'Italia, di un governo composto interamente da partiti anti-establishment, come sono il M5s e la Lega. Se si vuole evidenziare il suo tratto “eccezionale”, non è alla componente ideologico-programmatica che bisogna prestare attenzione, ma alla natura non tradizionale dei partiti che aspirano in questo momento ad andare al governo.

Fig. 5. *Posizione dei programmi elettorali dei partiti al governo in Italia dal 1946 al 2018*



Fonte: *rielaborazione e aggiornamento dell'Istituto Cattaneo su dati ricavati dal Party Government Data Set.*

**Analisi a cura di Marco Valbruzzi**

**Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo**

Tel. 051235599 / 051239766

Sito web: [www.cattaneo.org](http://www.cattaneo.org)



### Nota metodologica

I programmi dei partiti esaminati sono quelli depositati presso il Ministero dell'interno e pubblicati sul sito: <http://dait.interno.gov.it/elezioni/trasparenza>. Per Forza Italia, Fratelli d'Italia, Lega e M5s abbiamo tenuto conto anche dei programmi presentati sui loro siti internet, consultabili a questi indirizzi:

<http://www.berlusconi2018.it/libro/files/basic-html/page49.html>,

[http://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2018/01/PROGRAMMA\\_A4\\_REV2.pdf](http://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2018/01/PROGRAMMA_A4_REV2.pdf),

<http://www.leganord.org/il-movimento/politiche-2018>,

<https://www.movimento5stelle.it/programma/index.html>.

Per l'individuazione e la codifica delle *quasi-sentences*, cioè le unite lessicali contenenti un unico intendimento politico, abbiamo seguito le istruzioni predisposte dal team di ricercatori del *Comparative Manifesto Project*, disponibili a questo indirizzo: <https://manifesto-project.wzb.eu/datasets>. Il *codebook* è composto da 56 categorie di policy, raggruppate in 7 settori. Complessivamente, l'analisi del contenuto dei programmi elettorali delle 11 lista prese in considerazione si è basata sulla codifica di 3.057 unità lessicali.

La posizione dei partiti sull'asse sinistra-destra è calcolata sottraendo alla somma delle frequenze delle 13 categorie di «destra» quelle della somma delle 13 categorie di «sinistra». Il range teorico dell'indice varia da -100 (programma interamente di sinistra) a + 100 (programma interamente di destra). In questa sede, l'indice è stato convertito in una scala che va da 0 (sinistra) a 10 (destra).

La posizione lungo l'asse europeismo-antieuropeismo è calcolata come segue:

$$\frac{\% \text{ frequenza posizioni favorevoli Ue}}{(\% \text{ frequenza posizioni favorevoli Ue} + \% \text{ frequenza posizioni contrarie Ue})} * 10$$

Il range dell'indice va da 0 (massimo euroscetticismo) a 10 (massimo europeismo). La posizione sull'asse progressisti-conservatori è calcolata allo stesso modo, prendendo in considerazione 6 categorie per definire le proposte «conservatrici» e 9 categorie per le proposte «progressiste». Per ulteriori dettagli sulle categorie, si consulti il seguente sito internet: <https://manifesto-project.wzb.eu/information/documents/visualizations>.